



2023.01927

LE CONSEIL D'ETAT DER STAATSRAT

CRÉATION D'UNE ZONE RÉSERVÉE À ICOGNE

OPPOSITIONS FORMÉES A L'ENCONTRE DE LA DÉCISION DU CONSEIL MUNICIPAL D'ICOGNE DU 26 MAI 2020, PUBLIÉE AU BULLETIN OFFICIEL LE 5 JUIN 2020

EN FAIT

1. Par insertion au Bulletin officiel (ci-après : BO) n°23 du 5 juin 2020, le Conseil municipal d'Icogne (ci-après : le Conseil municipal) a rendu public qu'il avait décidé, en séance du 26 mai 2020, de déclarer zone réservée, au sens de l'art. 27 de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), plusieurs secteurs de la zone à bâtir sur le territoire de la commune d'Icogne. En vertu de l'art. 19 al. 2 de la loi cantonale d'application de la LAT du 23 janvier 1987 (LcAT ; RS/VS 701.1) dans sa nouvelle version entrée en vigueur le 15 avril 2019, la validité de la zone réservée s'étend sur une durée de 3 ans dès la publication dans le BO, soit jusqu'au 5 juin 2023.

Le périmètre de la zone réservée concerne les zones à bâtir d'habitation de la commune d'Icogne figurant dans les plans déposés et mis à l'enquête publique, en particulier les zones d'habitation de la commune (village et station), à l'exception de la zone vieux village ainsi que de quelques cartiers déjà densément bâtis.

L'avis officiel du 5 juin 2020 spécifiait le but poursuivi par cette décision, à savoir l'adaptation du plan d'affectation des zones et de la réglementation y relative afin de mettre en œuvre le plan directeur cantonal révisé et approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019 ainsi que les nouvelles bases légales cantonales en matière d'aménagement du territoire. Dite publication renvoyait aux plans déposés à la commune, respectivement consultables sur le site de la commune.

La publication du 5 juin 2020 mentionnait expressément que la décision du Conseil municipal d'Icogne, du 26 mai 2020, annulait et remplaçait la décision prise par le Conseil municipal le 24 juillet 2018.

2. L'enquête publique du 5 juin 2020 a soulevé 5 oppositions, dont 2 ont été retirées en cours de procédure. Le 25 août 2020, la Commune d'Icogne a organisé une séance de conciliation avec deux des opposants, mentionnés ci-après. Ladite séance n'ayant pas aboutie, le Conseil municipal a décidé de maintenir sa décision et a transmis, par envoi daté du 17 novembre 2020, l'ensemble du dossier à l'organe d'instruction du Conseil d'Etat, le Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTE, ci-après l'organe d'instruction), pour le traitement des oppositions qui n'ont pas été liquidées en séance de conciliation et qui sont dès lors maintenues (art. 19 al. 4 LcAT).

Les trois oppositions émanent de :

1. Mme Marina Kamerzin et M. Eric Kamerzin, copropriétaires de la parcelle n°1307, par écritures individuelles, datées du 2 juillet 2020 ;
2. Mme Marina Kamerzin et M. Eric Kamerzin, copropriétaires de la parcelle n°858, par écritures individuelles, datées du 2 juillet 2020 ;
3. Mme et M. Marina et Eric Kamerzin, copropriétaires de la parcelle n°1010, sise au nom local « Le Po », par écritures individuelles, datées du 2 juillet 2020.

Par courrier du 13 décembre 2020, le dossier a été transmis au Service du développement territorial (ci-après : le SDT) pour consultation et préavis.

3. En date du 26 février 2021, le SDT a émis un préavis favorable pour la création de la zone réservée sur la Commune d'Icogne. Par ce dernier, le SDT a confirmé que cette mesure poursuivait un intérêt public, que sa durée n'était pas excessive, que son étendu apparaissait cohérent et que le but poursuivi était opportun.

S'agissant du périmètre de la zone réservée, le SDT a validé le choix du Conseil municipal de mettre en zone réservée les zones d'habitation, à l'exception du vieux village, entièrement équipé ainsi que de quelques quartiers déjà densément bâtis. Il a également jugé que la Commune d'Icogne avait identifié à bon escient les secteurs pour lesquels l'autorité devait redéfinir son aménagement ou du moins se donner un temps de réflexion en vue de la révision de son plan d'affectation des zones pour lequel des objectifs stratégiques communaux en terme de développement du territoire ont été déterminés de sorte que la zone réservée répond aux exigences de l'art. 27 LAT.

Le SDT a ainsi approuvé les motifs à l'appui desquels la zone réservée a été instaurée dès lors que cette mesure vise à sécuriser la mise en œuvre de la planification future en conformité avec les exigences légales de la LAT et du Plan directeur cantonal.

EN DROIT

I. Conditions de validité des zones réservées

L'adoption d'une zone réservée constitue une restriction de droit public à la propriété puisqu'elle a pour effet d'empêcher la réalisation de tout projet de construction - bien que conforme à l'affectation de la zone actuellement en vigueur - qui serait contraire à la planification future afin que la réalisation de cette dernière ne soit pas compromise (ATF 146 II 289 consid. 5.1). Cette mesure confère ainsi un effet anticipé négatif à la future révision du plan d'affectation dans la mesure où une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas ou ne complique pas l'adoption ou la modification future du plan d'affectation (Arrêt TF 1C_260/2019 du 18 octobre 2019, consid. 3.1.3 et 3.2.6). Cette restriction d'un droit fondamental (garantie de la propriété) n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que si, conformément à l'art. 36 Cst., cette mesure repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public et respecte le principe de proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 du 18 octobre 2019, consid. 3.1.3 ; ATF 113 la 362 consid. 2).

1. Base légale

L'art. 27 LAT constitue la base légale de référence qui autorise les communes à instaurer ou prolonger des zones réservées sur leur territoire « s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose ». L'art. 19 LcAT précise les modalités de procédure et d'application de la zone réservée et dispose notamment que « les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant » et que « la publication doit désigner le territoire concerné et le but poursuivi par la création de la zone réservée ».

En l'espèce, en séance du 26 mai 2020, le Conseil municipal d'Icogne a décidé de déclarer zones réservées les zones d'habitation de la commune (village et station, selon les plans déposés), à l'exception de la zone vieux village ainsi que de quelques cartiers déjà densément bâtis.

L'avis officiel du 5 juin 2020 spécifiait le but poursuivi par cette décision, à savoir l'adaptation du plan d'affectation des zones et de la réglementation y relative afin de mettre en œuvre le plan directeur cantonal révisé et approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019 ainsi que les nouvelles bases légales cantonales en matière d'aménagement du territoire.

Par cette même décision, l'autorité communale a déclaré annuler et remplacer la décision du Conseil municipal du 24 juillet 2018, instaurant des zones réservées sur les mêmes secteurs cités ci-dessus.

La durée de la mesure, de trois ans, est conforme à la limite de cinq ans prévue par le droit fédéral (art. 27 LAT) et cantonal (art. 19 al. 2 LcAT). Si on considère la durée de la décision initiale du Conseil municipal de déclarer, pour une durée de deux ans, des zones réservées les zones à bâtir

sises sur le territoire communal en séance du 24 juillet 2018, la durée totale des mesures communales est également conforme au droit fédéral.

2. Intérêt public

En tant que mesure provisionnelle, la zone réservée vise à garantir la mise en œuvre des nouvelles exigences de la LAT, notamment en terme de redimensionnement de la zone à bâtir et de concentration du milieu bâti (art. 8a et 15 LAT), ainsi qu'à préserver la marge de manœuvre de la commune dans la révision de son plan d'affectation des zones (PAZ), en particulier pour le rendre conforme à ces exigences, afin d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté de planifier et compromettre la révision future (arrêt 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1). Au stade de la mise en zone réservée, il n'est pas nécessaire que la commune dispose déjà d'une idée précise sur les options de développements envisagés, à plus forte raison lorsque la révision de son PAZ et de son RCCZ ne résulte pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées que lui imposent le droit fédéral (LAT ; arrêt 1C_94/2020 du Tribunal fédéral du 10 décembre 2020, consid. 3.1 in fine).

En l'espèce, la Commune d'Icogne doit réviser son PAZ et son RCCZ suite à l'entrée en vigueur de la modification de la LAT en juin 2014, de la LcAT en avril 2019 et du nouveau PDc en mai 2019 afin de les adapter aux nouvelles exigences en matière d'aménagement du territoire, notamment en terme de redimensionnement de la zone à bâtir (art. 15 LAT) et de densification de la zone à bâtir (art. 8a LAT). Par ailleurs, la Commune d'Icogne est soumise à la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS), entrée en vigueur 20 mars 2015 ainsi qu'à l'ordonnance sur les résidences secondaires (ORSec), du 4 décembre 2015. Il s'avère que, depuis l'homologation du PAZ communal par le Conseil d'Etat, le 21 mars 2012, les circonstances se sont sensiblement modifiées obligeant l'autorité de revoir sa planification. L'intérêt public à l'instauration d'une zone réservée résulte donc d'une obligation de mise en conformité de la planification avec le droit fédéral et le plan directeur cantonal et non d'une simple intention de planifier de la commune. Il s'agit d'un intérêt public qui renforce la nécessité de décréter une zone réservée pour bloquer provisoirement la constructibilité de tout ou partie de la zone à bâtir afin d'assurer la mise en œuvre des nouvelles exigences de la LAT (redimensionnement de la zone à bâtir et concentration du milieu bâti notamment). Cet intérêt public a été confirmé à maintes reprises par la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêts 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 ; 1C_550/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.2 ; 1C_532/2019 du 18 mai 2020 consid. 2.1 ; 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.1 ; 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1 ; 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.1).

3. Proportionnalité

A l'instar de toute restriction à la garantie de la propriété, le recours à la zone réservée doit être conforme au principe de proportionnalité dont la première condition porte sur l'*aptitude* de cette mesure à atteindre l'objectif d'intérêt public visé. En l'occurrence, l'intérêt public poursuivi par la zone réservée vise à garantir la révision future du plan d'affectation afin de le mettre en conformité avec les exigences de la LAT et du PDc et à préserver la marge de manœuvre de la commune dans ses travaux de planification. L'*aptitude* de la zone réservée à titre de mesure de blocage provisoire de la zone à bâtir a été confirmée par le Tribunal fédéral dans un arrêt rendu le 19 novembre 2019 (arrêt 1C_545/2018 consid. 4.3). A cette occasion, notre Haute Cour a comparé cette mesure de portée générale avec le refus conservatoire de délivrer un permis de construire qui est de portée individuelle (équivalent de la suspension du traitement de la demande selon l'art. 41 LC) et a largement préféré la zone réservée dès lors que cette dernière présentait « l'avantage d'une démarche unifiée assurant la transparence, la prévisibilité et l'égalité de traitement » (arrêt 1C_545/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.3, 2^{ème} § in fine).

La règle de la *nécessité* d'une zone réservée est respectée lorsque cette mesure ne s'étend pas au-delà de la durée nécessaire à la préparation de la planification future, soit sur une période suffisante pour laisser le temps à la commune d'élaborer et de modifier son plan d'affectation des zones. Au niveau territorial, la zone réservée peut s'étendre dans les limites de ce qui est nécessaire pour assurer la planification future et préserver la marge de manœuvre de la commune. Dans un contexte de mise en conformité avec la LAT et le plan directeur cantonal, le périmètre de la zone réservée doit être délimité de façon à pouvoir englober tous les secteurs dont une réflexion apparaît

nécessaire pour la planification future, étant précisé que ce périmètre ne doit pas se limiter aux seules parcelles qui entrent en ligne de compte pour une réduction de la zone à bâtir et ne doit pas préfigurer le découpage futur des zones d'affectation.

En l'espèce, la Commune d'Icogne a étendu le périmètre de la zone réservée aux zones d'habitation de la commune (village et station), à l'exception du vieux village, entièrement équipé, et de quelques quartiers déjà densément bâtis. Ce périmètre a été approuvé par le SDT dans son préavis du 26 février 2021. Dans ce dernier, le SDT souligne que, du point de vue de l'aménagement du territoire, il apparaît justifié de délimiter des zones réservées suffisamment étendues pour garantir à l'autorité communale une certaine marge de manœuvre lors de l'étape suivante (modification partielle du PAZ) compte tenu du fait que la délimitation repose sur une stratégie claire puisqu'elle concerne l'ensemble des zones dévolues à l'habitat dont le développement pourrait aggraver le mitage du territoire. Selon le rapport justificatif établi par la commune le 27 mai 2020, « la délimitation des zones réservées s'est basée sur un examen minutieux de tous les secteurs de la zone à bâtir, en tenant compte notamment, de leur densité de construction et leur état d'équipement ». Le but poursuivi par l'instauration des zones réservées étant d'éviter la construction sur les surfaces dépassant vraisemblablement les besoins en zone à bâtir pour les prochains 15 ans et d'assurer que les terrains classés en zone à bâtir soient équipés convenablement.

Au vu de cet objectif de planification, qui ne vise pas seulement la réduction des zones à bâtir mais tend à éviter le mitage du territoire, le choix de la commune d'étendre la zone réservée aux zones d'habitation, à l'exception du vieux village ainsi que de quelques secteurs densément bâtis, apparaît légitime puisqu'un tel périmètre lui permet de préserver sa marge de manœuvre dans la mise en conformité de son plan d'affectation avec le cadre légal fédéral et cantonal. Cette liberté de planifier est conforme à l'intérêt public poursuivi par la zone réservée dès lors que le principe de concentration et de densification vers l'intérieur du milieu bâti figure parmi les obligations de la LAT. Afin de respecter ces dernières, la jurisprudence accorde un poids prépondérant à la liberté de décision des autorités chargées de la planification (arrêt 1C_358/2020 du 9 juillet 2021 consid. 4.2 et la jurisprudence citée).

Pour atteindre cet objectif de mise en conformité avec les exigences de la LAT, le périmètre de la zone réservée ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour sauvegarder la liberté de planifier de la commune (arrêt 1C_275/2021 du 29 mars 2022 consid. 2.3.2). D'un point de vue spatial et nonobstant la formulation restrictive de l'art. 27 al. 1 LAT (« ...dans des territoires exactement délimités »), la jurisprudence admet que le périmètre de la zone réservée puisse englober l'ensemble de la zone à bâtir lorsque la commune doit redimensionner ses zones à bâtir à large échelle afin de se ménager une marge de manœuvre suffisante (arrêt 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.3 et 3.4). Ainsi, la jurisprudence récente du Tribunal fédéral est moins restrictive qu'auparavant, de sorte que la règle selon laquelle la zone réservée devrait inclure uniquement les secteurs qui entrent en considération pour une réduction de la zone à bâtir (arrêt 1C_511/2018 du 3 septembre 2019 consid. 5.4) n'est plus applicable en présence d'une obligation de réviser le plan d'affectation à large échelle et sur plusieurs points de mise en conformité avec le droit.

Conformément à cette jurisprudence récente, la zone réservée peut s'étendre au surplus de la zone à bâtir destinée à l'habitat lorsque la commune doit redéfinir cette dernière dans le sens d'une densification de l'urbanisation et d'un développement à l'intérieur du milieu bâti (art. 8a al. 1 let. c LAT). Cet objectif de planification est reconnu par la jurisprudence au même titre que la réduction des zones à bâtir surdimensionnées parmi les exigences légales auxquelles la révision du plan d'affectation doit satisfaire : « le principe de concentration joue un rôle important lors de la délimitation des zones à bâtir. Il exige que l'urbanisation soit concentrée sur des zones rattachées entre elles, clairement délimitées du territoire environnant non constructible et réduites au strict nécessaire » (ATC A1 19 41 du 24 février 2020 consid. 3.1 *in fine*). Par conséquent, la règle de la nécessité est ainsi respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêt 1C_545/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.3), y compris lorsqu'il s'agit de mettre en conformité le plan d'affectation avec l'exigence de concentration de l'urbanisation.

Le *rapport raisonnable* (proportionnalité au sens étroit) entre l'objectif visé et la restriction à la propriété doit être examiné par rapport à la zone réservée et non d'après le plan d'affectation prévu. La délimitation de la zone réservée et la limitation dans le temps de cette mesure sont en principe suffisants pour admettre que le propriétaire subit un sacrifice raisonnable, lequel se traduit par une

restriction à ses droits de propriété pour une durée provisoire et n'équivalant pas à une interdiction absolue de construire.

En l'occurrence, les parcelles déclarées zones réservées sont clairement délimitées de sorte qu'elles répondent aux objectifs visés par la révision des plans d'affectation. Il en va de même en ce qui concerne la durée de la mesure (trois ans).

Concernant les restrictions liées à la zone réservée, il convient de se référer à la jurisprudence selon laquelle une interdiction temporaire de construire ne donne en principe pas droit à une indemnité pour expropriation matérielle sauf si elle porte sur une longue durée entraînant ainsi une restriction grave du droit de la propriété (arrêt 1C_510/2009 du 14 juillet 2010, consid. 4.4.1 ; RDAF 2010 p. 518 consid. 4.1). La jurisprudence refuse de fixer de manière schématique et générale ce qu'il faut entendre par restriction à la propriété de longue durée. Toutefois, la jurisprudence reconnaît qu'une interdiction de construire jusqu'à cinq ans n'est pas constitutive d'une expropriation matérielle et qu'elle peut le devenir lorsqu'elle excède 10 ans. Dans tous les cas, la jurisprudence impose d'examiner l'intensité de l'atteinte à la propriété sur la base des circonstances concrètes, soit au cas par cas, afin d'évaluer si une telle restriction équivaut à une expropriation matérielle (arrêt 1C_510/2009 du 14 juillet 2010, consid. 4.4.1 et la jurisprudence citée ; RDAF 2010 p. 518 consid. 4.1).

II. Procédure

1. Oppositions

En vertu de l'art. 19 al. 3, 3^{ème} phrase LcAT, « dans les trente jours qui suivent la publication, les opposants éventuels peuvent faire valoir que la zone réservée prévue n'est pas nécessaire, que sa durée est excessive ou que le but poursuivi est inopportun ».

L'article 19 alinéa 4 LcAT prévoit en matière de zone réservée que le Conseil d'Etat est compétent pour statuer sur les oppositions non liquidées. Par « oppositions non liquidées », il faut entendre les oppositions qui ont été maintenues après la tenue de séances de conciliation entre la commune et les opposants à la création de zones réservées.

2. Qualité pour agir

La création de zones réservées, au sens de l'art. 27 LAT, constitue une mesure d'aménagement assimilable à un plan d'affectation, d'un point de vue formel de sorte qu'une telle mesure est soumise aux exigences de l'art. 33 LAT en matière de protection juridique et de contrôle judiciaire (Arrêt du Tribunal cantonal du 6 mai 2019, A1 18 267, consid. 1.1 ; ATF 138 I 13 consid. 4.2).

En vertu de l'art. 33 al. 3 LAT, le droit cantonal doit prévoir que la qualité pour recourir contre les plans d'affectation, auxquels sont assimilés les zones réservées, doit être reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral et qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen.

L'art. 44 al. 1 de loi sur la procédure et la juridiction administratives (ci-après : LPJA) reconnaît la qualité pour recourir à toute personne qui est atteinte par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. « Cette condition s'examine d'office (art. 44 al. 3 LPJA), mais ne dispense pas le recourant d'alléguer les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour agir lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence [...] du dossier de la cause (ACDP A1 21 192/193 du 9 mars 2022 consid. 1.1 et la référence) » (arrêt du Tribunal cantonal du Valais A1 22 8, du 9 décembre 2022, consid. 3.1).

« La qualité pour recourir s'analyse à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'article 89 LTF, le droit cantonal n'ayant en l'occurrence pas une portée plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1, cité p. ex. in : arrêt du Tribunal fédéral 1C_547/2020 du 15 septembre 2021 consid. 5.1). L'intérêt digne de protection, au sens de l'article 89 alinéa 1 lettre c LTF, consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à la partie recourante en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C 1054/2016 du 15 décembre 2017 consid. 2.2, non publié in : ATF 144 II 147 ; ACDP A1 19 202 du 9 octobre 2020 consid. 1.1 et les réf. cit. ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 496) » (arrêt du Tribunal cantonal du Valais A1 22 8, du 9 décembre 2022, consid. 3.2).

Par ailleurs, l'intérêt digne de protection « doit être direct et concret ; en particulier, la partie recourante doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Elle doit être touchée dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés (ATF 139 II 499 consid. 2.2 p. 504; ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 p. 164; ATF 137 II 30 consid. 2.2.2 p. 33). En d'autres termes, l'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 142 II 80 consid. 1.4.1 p. 83; ATF 141 II 14 consid. 4.4 p. 29; ATF 140 II 214 consid. 2.1 p. 218) » (ATF 143 II 506 consid. 5.1).

III. Traitement des oppositions

1. Oppositions individuelles de Mme Marina Kamerzin et de M. Eric Kamerzin, datées 2 juillet 2020, parcelle n°1010

Les opposants sont copropriétaires de la parcelle n°1010 d'une surface totale de 5'468 m², sise au lieu-dit « Le Po », incluse dans la zone réservée. En tant que copropriétaires de la parcelle n°1010, les intéressés sont particulièrement atteints par la décision communale. Dès lors, ils disposent de la qualité pour agir au sens de l'art. 44 LPJA. Déposées en temps utile, leurs oppositions sont recevables.

Dans leurs oppositions, les intéressés soulèvent que la parcelle n°1010, entourée des parcelles bâties et desservie par des routes, cantonale (à l'Est et à l'Ouest) et communale (au Nord), est également construite et dispose d'un équipement suffisant (eaux potables, eaux claires, eaux usées, eaux d'irrigation, électricité, téléphone, etc.).

Cependant, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, « le fait qu'une parcelle soit équipée ne s'oppose pas à son exclusion de la zone à bâtir (ATF 113 la 362 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_400/2018 du 29 juillet 2019 consid. 2.2.1, 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.5 et 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4.2). *A fortiori* en va-t-il de même lorsqu'une parcelle équipée est provisoirement rendue inconstructible par l'instauration d'une zone réservée (p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité, 1C_224/2019 du 28 mai 2019) » (ACDP A1 22 80 du 15 novembre 2022 consid. 3.2.1, *in fine*).

Dans leurs écritures respectives, de contenu identique, les opposants mentionnent également qu'il s'agit de la plus grande parcelle de ce secteur (5'478 m²) qui n'empêchera aucun développement d'un autre quartier voisin. Par ailleurs, ils considèrent que, puisqu'elle est déjà bâtie, la parcelle n°1010 ne nécessitera aucune restructuration. Les intéressés soulèvent également le fait que les autorités auraient certifiées que les terrains communaux et bourgeoisiaux seraient les premières parcelles à être déclassées. Enfin, selon leurs dires, le but de la déclaration communale de mise en zone réservée du secteur n'est pas atteint dès lors que la révision du plan de zones est à l'étude depuis quatre ans, sans aucune démarche permettant de dézoner des parcelles et des secteurs non équipés, non desservis, dont les propriétaires n'ont pas été appelés à participer à l'équipement de leurs terrains, contrairement aux intéressés, par une contribution financière correspondant à une plus-value.

En l'espèce, et en ce qui concerne le choix de la commune d'inclure la parcelle n°1010 dans les zones réservées, ledit choix n'apparaît pas critiquable. En effet, les opposants ne contestent pas que la zone à bâtir de la Commune d'Icogne est surdimensionnée. L'autorité communale a, dans ce contexte, l'obligation de réviser sa planification, conformément aux exigences formulées à l'art. 15 al. 2 LAT. On se trouve donc dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art 27 al. 1 LAT. En outre, l'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (ALEXANDER RUCH, *in* Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n°31 ad art. 27). « Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_218/2020 du 23 juillet 2021, consid. 3.1.1). Par ailleurs, l'intention de la commune de redimensionner son territoire afin de satisfaire à cette obligation ressort clairement du

rapport justificatif, daté du 27 mai 2020. Celui-ci concerne des secteurs du village d'Icogne et de la station touristique pour lesquels le besoin de révision est démontré.

En ce qui concerne le reste des critères commentés par les opposants, le rapport justificatif précise que le périmètre des zones réservées relatif au village d'Icogne a pour but d'assurer une densification vers l'intérieur, en privilégiant les zones à bâtir proches des centres afin qu'elles fassent l'objet d'une densification vers l'intérieur. La parcelle n°1010, sise dans un secteur périphérique fera l'objet d'un aménagement adéquat permettant la réalisation immédiate des constructions, comme le précise le rapport justificatif. Il s'agit en l'occurrence des éléments pour lesquels la commune dispose d'une liberté d'appréciation dans l'aménagement de son territoire qui lui est reconnue par la loi fédérale et cantonale (arts. 2 al. 3 LAT, 3 LcAT et art. 6 al. 1 let. c LCo). Dès lors qu'il s'agit d'un domaine spécifique entrant dans le cadre de l'autonomie communale (art. 50 Cst.), le canton ne peut substituer son appréciation à celle de la commune pour juger l'opportunité d'inclure ou d'exclure telle ou telle parcelle du périmètre de la zone réservée.

Au vu des motifs qui précèdent, les oppositions de Mme Marina Kamerzin et de M. Eric Kamerzin, relatives à la parcelle n°1010 sont rejetées.

2. Oppositions individuelles de Mme Marina Kamerzin et de M. Eric Kamerzin, datées 2 juillet 2020, parcelles n°s 858 et 1307 (projet de construction)

Les opposants sont copropriétaires de la parcelle n°1307 d'une surface totale de 809 m², ainsi que de la parcelle n°858 (903 m²), les deux sises au lieu-dit « Zunalettaz », incluses dans la zone réservée. En tant que copropriétaires des dites parcelles, concernées par un projet d'autorisation de construire, les intéressés sont particulièrement atteints par la décision communale. Dès lors, ils disposent de la qualité pour agir au sens de l'art. 44 LPJA. Déposées en temps utile, leurs oppositions sont recevables.

Dans leurs écritures respectives, d'un contenu identique, les opposants soulèvent que leur parcelle n°1307 dispose d'une autorisation de construire entrée en force. Par ailleurs, il ressort du PV de la séance du 25 août 2020, qui a eu lieu entre les opposants et la Commune d'Icogne, que dans le courant de l'année 2020, M. Kamerzin avait mis à l'enquête publique un projet pour la construction de quatre villas sur les parcelles n°s 858, 1307 et 1308 dont seule la construction des « villas du bas » a été autorisée, ce que l'opposant conteste pour cause de rentabilité du projet.

En ce qui concerne la délivrance d'autorisations de construire par la commune, il ressort du rapport justificatif du 27 mai 2020 que « pendant cinq ans au maximum seules les demandes d'autorisation de construire conformes à la planification en cours seront traitées ». Cette intention, clairement exprimée, apparaît conforme à la jurisprudence. En effet, le classement d'une parcelle constructible en zone réservée n'empêche pas de bâtir ce bien-fonds, à condition toutefois que la réalisation de ce projet ne menace pas la future planification (arrêt du Tribunal cantonal A1 20 24, du 15 janvier 2021, consid. 5.3.1 et arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 du 18 octobre 2019, consid. 3.1.3). En l'occurrence, il ressort de l'écriture des opposants qu'une autorisation de construire a été délivrée pour la réalisation de deux des quatre villas projetées, probablement en raison de la non-conformité du projet à la planification communale en cours. En ce qui concerne la réalisation des deux villas restantes, non autorisées par l'autorité compétente, il s'agit des éléments pour lesquels la commune dispose d'une liberté d'appréciation dans l'aménagement de son territoire qui lui est reconnue par la loi fédérale et cantonale. En conséquence, et en ce qui concerne la délimitation des zones réservées, incluant les parcelles n°s 1307 et 858, le canton ne peut substituer son appréciation à celle de la commune (arts. 2 al. 3 LAT, 3 LcAT et art. 6 al. 1 let. c LCo).

En outre, quelles que soient les démarches accomplies en vue d'un permis de construire ou les assurances reçues à cet effet, il ne s'agit pas d'un motif pertinent pour invalider la zone réservée puisque cette mesure a précisément pour but de bloquer l'état existant afin que la commune puisse librement réfléchir à la planification future sans la contrainte d'un permis de construire. Cet objectif de sauvegarde est clairement consacré par la jurisprudence (arrêt 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1 ; ACDP A1 22 93 du 15 novembre 2022 consid. 6.2.1).

Au demeurant, les restrictions à la propriété, découlant de l'impossibilité de réaliser un projet de construction sur une parcelle touchée par une zone réservée, sont limitées à la durée de validité de cette mesure, et sont par conséquent provisoires. Ainsi, l'affectation définitive des parcelles

concernées, et plus largement le sort du secteur concerné, ne seront véritablement connus qu'à l'issue de la révision du plan d'affectation, de sorte que dans l'intervalle, le propriétaire ne peut se prévaloir d'une éventuelle expropriation matérielle compte tenu du caractère temporaire de l'interdiction de construire qui n'équivaut pas à une restriction grave du droit de la propriété (jurisprudence citée au point 1.3 : RDAF 2010 p. 518 consid. 4.1).

Les opposants exposent également que les parcelles n^{os} 1307 et 858 sont entourées des parcelles déjà bâties et disposent de tous les équipements nécessaires (eau potable, eaux claires, eaux usées, eaux d'irrigations, électricité, téléphone, etc). Or, « le fait qu'une parcelle soit équipée ne s'oppose pas à son exclusion de la zone à bâtir (ATF 113 la 362 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_400/2018 du 29 juillet 2019 consid. 2.2.1, 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.5 et 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4.2). *A fortiori* en va-t-il de même lorsqu'une parcelle équipée est provisoirement rendue inconstructible par l'instauration d'une zone réservée (p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité, 1C_224/2019 du 28 mai 2019) » (ACDP A1 22 80 du 15 novembre 2022 consid. 3.2.1, *in fine*), ce qui est le cas en tout cas pour la parcelle n^o 858.

Les opposants soulèvent également que leurs parcelles n^{os} 1307 et 858 ne nécessitent aucune restructuration puisqu'elles sont déjà constructibles et entourées de constructions récentes et que des aménagements ont été effectués pour cette zone afin de faciliter les futures constructions. Selon leurs dires, le but de la démarche de mise en zone réservée du secteur n'est pas atteint dès lors que la révision du plan de zones est à l'étude depuis quatre ans, sans aucune démarche permettant de dézoner des parcelles et des secteurs non équipés, non desservis, dont les propriétaires n'ont pas été appelés à participer à l'équipement de leurs terrains, par une contribution financière correspondant à une plus-value.

Or, il s'agit en l'occurrence des éléments pour lesquels la commune dispose d'une liberté d'appréciation dans l'aménagement de son territoire qui lui est reconnue par la loi fédérale cantonale (arts. 2 al. 3 LAT, 3 LcAT et art. 6 al. 1 let. c LCo). Dès lors qu'il s'agit d'un domaine spécifique entrant dans le cadre de l'autonomie communale (art. 50 Cst.), le canton ne peut substituer son appréciation à celle de la commune pour juger l'opportunité d'inclure ou d'exclure telle ou telle parcelle du périmètre de la zone réservée.

Quant au choix de la commune d'inclure les parcelles n^{os} 1307 et 858 dans les zones réservées, ce dernier n'apparaît pas critiquable. En effet, les opposants ne contestent pas que la zone à bâtir de la Commune d'Icogne est surdimensionnée. L'autorité communale a, dans ce contexte, l'obligation de réviser sa planification, conformément aux exigences formulées à l'art. 15 al. 2 LAT. On se trouve donc dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art 27 al. 1 LAT. En outre, l'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (ALEXANDER RUCH, in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n^o 31 ad art. 27). « Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_218/2020 du 23 juillet 2021, consid. 3.1.1). Par ailleurs, l'intention de la commune de redimensionner son territoire afin de satisfaire à cette obligation ressort clairement du rapport justificatif, daté du 27 mai 2020. Celui-ci concerne des secteurs du village d'Icogne et de la station touristique pour lesquels le besoin de révision est démontré.

Au vu des motifs qui précèdent, les oppositions de Mme Marina Kamerzin et de M. Eric Kamerzin, relatives aux parcelles n^{os} 1307 et 858 sont rejetées.

IV. Frais

En vertu de la décision du Conseil d'Etat rendue le 10 octobre 2018, la procédure de traitement des oppositions aux zones réservées communales est considérée, pour l'heure et sous réserve d'une jurisprudence future contraire, comme une procédure de première instance, ce qui exclut l'application des articles 89 et 91 LPJA sur les frais et dépens en cas de recours, de sorte que la présente décision est rendue sans frais et aucune indemnité à titre de dépens ne sera allouée aux parties.

Au vu des considérants qui précèdent, sur proposition du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement,

LE CONSEIL D'ETAT

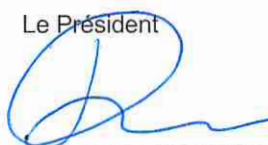
DECIDE

1. Les **oppositions**, mentionnées sous chiffre III de la partie en droit, dirigées contre la décision du Conseil municipal d'Icogne du 26 mai 2020, de créer des zones réservées sur les zones d'habitation (village et station), publiée au Bulletin officiel le 5 juin 2020, **sont rejetées**.
2. La présente décision est rendue sans frais et aucun dépens ne sera alloué aux parties.

Ainsi décidé en séance du Conseil d'Etat à Sion, le

17 MAI 2023

Le Président


Christophe Darbellay



La Chancelière


Monique Albrecht

Voie de droit

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal dans les trente jours dès sa notification (art. 72, art. 80 al. 1 lit. b et art. 46 al. 1 LPJA). Ledit recours sera présenté en autant de doubles qu'il y a d'intéressés et comprendra un exposé concis des faits, les motifs, accompagnés des moyens de preuve, les conclusions, la signature du recourant ou de son mandataire, avec en annexe la décision attaquée (art. 80 al. 1 lit. c et art. 48 LPJA).

Notification transmise le : **24 MAI 2023**

Distribution

- a) Notification :
 - Commune d'Icogne
 - Les opposants selon chiffre III
- b) Communication :
 - Service du développement territorial (SDT)